

# **POLÍTICA PETROLERA Y PERSPECTIVAS DE DESARROLLO DE LA ECONOMÍA MEXICANA. UN ENSAYO EXPLORATORIO**

ANTONIO YÚNEZ NAUDE

## INTRODUCCIÓN

LA SITUACIÓN PETROLERA DE MÉXICO y la política petrolera del gobierno es uno de los temas actuales más discutidos y controvertidos. Las raíces de tal preocupación se hallan en la situación por la que atraviesa la economía mundial en general y la mexicana en particular. Por un lado, el mundo industrializado, después de un periodo de despreocupación por las perspectivas que implica el uso generalizado y creciente del petróleo como energético, ha comenzado a preocuparse por su inminente escasez en un futuro cercano; por el otro, México, que está inmerso en una profunda crisis, surge como un posible productor importante de petróleo.

Mucho se ha discutido respecto a la veracidad de las declaraciones oficiales sobre las reservas petroleras, no digamos ya en cuanto a la política petrolera de la administración actual. Algunos han llegado a predecir un futuro prometedor, pero no existe todavía un trabajo que intente sistematizar las repercusiones que la política petrolera tendrá en la estructura económica de México.

El objeto de este trabajo es el de evaluar el programa de utilización de los hidrocarburos dentro del contexto del desarrollo futuro de la economía mexicana, es decir evaluar la política petrolera del gobierno actual a través de sus posibles repercusiones en la dinámica económica de México a mediano y largo plazo. Al mismo tiempo se estudiará la validez de la tesis que mantiene que el plan para utilizar los recursos petroleros resolverá no sólo los problemas inmediatos de la economía mexicana, sino que también le imprimirá un dinamismo que conducirá a mejorar las condiciones de vida de la mayor parte de la población.

Debido a que es posible que México, por medio del plan petrolero, reanude su crecimiento económico dentro del modelo de desarrollo adoptado desde los años 40, se usará como marco de referencia la teoría tradicional

del desarrollo económico y, en particular, una variante moderna de esta teoría: "la industrialización instantánea".<sup>1</sup>

Al evaluar las repercusiones de la política petrolera en el futuro de la economía mexicana, se estará analizando la concepción tradicional de desarrollo económico y, al mismo tiempo, las implicaciones que la adopción de ésta ha tenido en la configuración de la economía mexicana contemporánea.

En la primera parte de este ensayo se presentarán las cifras recientes de las reservas en hidrocarburos de México y el plan petrolero. Con esta base se analizarán las posibles repercusiones directas de esta estrategia, lo que servirá, además, para fundamentar la inclusión de México como candidato para lograr un proceso acelerado de industrialización.

Con estos elementos, más los resultados del proceso de crecimiento experimentado por nuestro país desde los años 40 y las posibilidades de desarrollo que se le presentan al México petrolero, analizaremos la validez de la predicción tradicional según la cual la industrialización implica no sólo crecimiento, sino que además conduce al desarrollo. Éste será nuestro marco de referencia para la evaluación del plan petrolero.<sup>2</sup>

### *La importancia del petróleo*

En términos cuantitativos, el valor de las reservas probadas de México (14 600 millones de barriles), calculados con base al precio internacional del crudo (12.65 dólares por barril), equivale a casi 2.7 veces el producto interno bruto de 1977 y, calculado al precio internacional del aceite en el subsuelo (3 dólares), constituye alrededor del 63% del PIB del mismo año. Las estimaciones de la producción futura de petróleo indican, además, que su participación en el PIB crecerá continuamente. PEMEX planea aumentar su producción en el próximo quinquenio a una tasa anual de casi 19% mientras que se prevé que el PIB crecerá a una tasa de alrededor del 6.5%

<sup>1</sup> El término ha sido utilizado por los estudiosos que prevén la posibilidad de que países subdesarrollados con recursos energéticos considerables y con una infraestructura más o menos compleja (como Venezuela e Irán) puedan industrializarse con rapidez. Cf. Joseph Hodara "¿Industrialización instantánea o cambio social?" en *El petróleo, la OPEP, y la perspectiva internacional*, V. L. Urquidí y R. R. Troeller (Comps.), Fondo de Cultura Económica, 1977, pp. 127-28.

<sup>2</sup> Este artículo se hizo en un tiempo limitado debido a la urgencia de presentar una reflexión sobre las repercusiones que tendrá la decisión de la actual administración de apoyar el futuro de México en la explotación acelerada de un recurso no renovable, propiedad de todos los mexicanos. Esto da al ensayo un carácter exploratorio y justifica que algunos puntos y el apoyo empírico estén apenas esbozados. Agradezco la colaboración de Santiago Ánima Puentes en la recopilación y organización de la información.

mual. Es de esperarse entonces que la participación del petróleo en la actividad económica supere considerablemente su participación histórica del 3% anual.<sup>3</sup> Esta información adquiere importancia si se considera que el Estado mexicano es el que controla este recurso y que, entre 1940 y 1960, el sector público sólo absorbió un poco más del 13% del PIB.<sup>4</sup> Si agregamos la posibilidad de seguir encontrando petróleo (se habla, por ejemplo, de 29 200 millones de barriles de reservas probables y 120 000 millones de potenciales), la importancia del recurso se reforzará considerablemente.

En el nivel cualitativo, la situación petrolera de México adquiere rasgos de gran interés si se tiene en cuenta que los hidrocarburos son el principal energético del mundo contemporáneo (vital para las naciones industrializadas en especial), y que se prevé su agotamiento en el futuro cercano. En el nivel nacional ha sido y será una de las bases del crecimiento y la industrialización. Si el Estado mexicano es el que, en principio, tiene el control de este valioso recurso, él será responsable del tipo de uso que se le dé. El gobierno actual, gracias a la relativa abundancia de petróleo, lo está utilizando como un pilar para llevar a cabo su plan económico.

#### *El plan petrolero del gobierno actual*

El proyecto de PEMEX para los próximos cinco años y las declaraciones de los funcionarios sobre la situación y política petrolera reflejan con claridad que el gobierno planea una extracción y producción aceleradas y crecientes de los recursos petroleros descubiertos. En particular, el plan de PEMEX pone énfasis en la extracción rápida de hidrocarburos para aumentar la producción de crudo y de los productos derivados y para incrementar su exportación, y en el aumento de la capacidad de refinamiento con el fin de lograr autosuficiencia en los renglones más importantes de los productos refinados. Este plan intenta el máximo aprovechamiento de los componentes de crudo y gas producidos.

Los objetivos aparecen en los cuadros 1 y 2, que reflejan con claridad una serie de características de gran utilidad en la evaluación del plan petrolero. En lo que se refiere a las exportaciones de PEMEX, más del 85% serán de crudos y la tasa de crecimiento de las ventas totales al exterior será del 53% anual, mientras que el aumento en la producción será del 19%. El cuadro 2 muestra además que casi el 40% de la producción total del quinquenio se exportará. Lo que significa que se está dando carácter priori-

<sup>3</sup> Véase NAFINSA-ONUFI, *México: una estrategia para desarrollar la industria de bienes de capital*. Proyecto conjunto de bienes de capital. México, 1977, p. 181.

<sup>4</sup> Roger D. Hansen, *La política del desarrollo mexicano, Siglo XXI*, México, 1971, p. 66.

tario a la producción de crudos para el exterior. (El plan de este sexenio duplica las exportaciones programadas por el sexenio anterior.)

Los cuadros indican, además, que aun cuando más del 50% de la produc

<i>Concepto</i>	PLAN DE PEMEX	
	1977	1978
1) <i>Ingresos</i>		
1.1 Ventas nacionales	54 001	57 1
% sobre ingresos totales	70.5	55.
1.2 Ventas exportación	17 782	42 0
% sobre ingresos totales	23.2	40.
1.3 Otros ingresos	4 799	4 1
% sobre ingresos totales	6.3	4.
Total ingresos	76 582	103 2
2) <i>Egresos</i>		
2.1 De operación	30 943	40 6
2.2 Por impuestos federales	17 510	24 9
2.3 Liquidación deuda	11 278	14 8
2.4 Inversión	54 786	58 3
2.5 Intereses derivados de la inversión	3 260	2 9
Total egresos	121 594	144 22
3) <i>Déficit o superávit</i>	— 45 012	— 40 95
4) <i>Financiamiento</i>	25 800	40 95

FUENTE: PEMEX, *Programa Sexenal de Trabajo, 1977-1982*.

ción se dedicará a la elaboración de derivados y productos petroquímicos (por supuesto más costosos que el crudo) para el mercado interno, los ingresos por ventas al exterior serán superiores a los que se obtendrán por las ventas nacionales. Esto no justifica los enormes niveles de exportación, sino que indica que el gobierno continuará subsidiando a los empresarios con intereses en México.<sup>5</sup>

Los cuadros 1 y 2 muestran que el plan de PEMEX es ambicioso: hay fuertes requerimientos crediticios y, en particular, hay necesidad de divisas para adquirir equipo que no se produce internamente. Sin embargo, esto

<sup>5</sup> Cf. *infra*, pp. 103-104.

no parece ser un obstáculo; la capacidad de México como fuerte productor y exportador de petróleo y el plan económico del gobierno han creado un ambiente de confianza e interés en el mundo industrializado capitalista, su

EGRESOS 1977-78

1979	1980	1981	1982	1977-82
703	66 645	71 977	77 735	389 203
4.3	43.1	39.7	38.6	45.5
504	83 763	107 230	122 230	446 475
2.8	54.2	59.2	60.6	52.1
042	3 935	1 863	1 105	19 747
2.7	2.6	1.0	0.6	2.3
249	154 343	181 070	201 906	855 425
805	53 678	59 993	68 843	293 921
796	35 963	43 064	47 971	199 128
307	28 200	28 231	25 143	142 985
454	48 308	45 827	49 462	310 186
157	1 593	1 035	765	11 656
902	169 820	178 150	192 184	962 876
7 653	- 15 477	+ 2 920	+ 9 722	-106 442
7 653	15 477	-	-	10 658

prestamista tradicional. El gobierno mexicano puede así recurrir al financiamiento externo; situación que se refleja en que México sigue endeudándose y en las grandes cantidades de crédito otorgadas a PEMEX.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> En noviembre de 1977 España prestó a PEMEX el equivalente a 20 millones de dólares y Kuwait 50 millones; en diciembre, un grupo de bancos franceses le concedió a dicha institución un crédito por 200 millones de dólares, un consorcio bancario internacional, encabezado por el *Deutsche Bank*, le prestó 100 millones de marcos y el Banco de Tokio le otorgó un crédito por 100 millones de dólares; en enero de 1978 varios bancos privados le otorgaron un crédito de 800 millones de dólares; por último, está el crédito del Eximbank por 590 millones, parte del cual ya se otorgó.

Un aspecto importante de la política petrolera es la decisión de las autoridades mexicanas de no asociarse a la OPEP; esta decisión coloca a México, por el momento, en una posición de relativa comodidad. Por un lado evita enfrentarse con los Estados Unidos<sup>7</sup> y que este país tome medidas en su contra (braceros, aranceles, renegociación de créditos contratados, turismo, etc.); por otro, la seguridad de encontrar clientes implica un alto grado de certidumbre respecto a las exportaciones futuras de crudo. Al mismo tiempo, los precios fijados por la OPEP le sirven de guía y le dan cierto poder de negociación. Sin embargo, la decisión de no ingresar a la OPEP reduce la posibilidad de obtener financiamiento de los países miembros con excedentes de capital y conduce a una mayor dependencia en el crédito controlado por capital internacional, en especial el estadounidense.<sup>8</sup>

### *Repercusiones directas del plan petrolero*

A la luz de los objetivos del plan petrolero y de la posibilidad de que se logren, pueden obtenerse las repercusiones "inmediatas y/o directas"<sup>9</sup> que el programa traerá en la actividad económica de México.<sup>10</sup>

Los efectos "directos" del plan petrolero pueden presentarse así:

a) La enorme inversión que se hará para llevar a cabo el plan traerá efectos multiplicadores y aceleradores que conducirán al crecimiento económico y a la industrialización. Debido a que parte de la inversión se hará a base de créditos externos e importaciones, y a la capacidad ociosa interna provocada por la crisis actual, es posible que el programa de inversiones no provoque fuertes presiones inflacionarias.

b) El aumento previsto en las exportaciones de crudo y gas y la sustitución de producción interna de refinados y petroquímicos, llevará muy probablemente a una mejora en la balanza de mercancías y a contar con divisas que se utilicen para reducir la deuda externa.<sup>11</sup> Éste es un elemento para pre-

<sup>7</sup> No hay que olvidar que el petróleo mexicano forma parte de la estrategia energética de este país contra posibles *boicots* de la OPEP y que el suministro de petróleo es considerado como elemento importante para su seguridad nacional.

<sup>8</sup> Salvador Sánchez presenta una interesante reflexión al respecto en "Algunos aspectos de la situación económica internacional y de la coyuntura petrolera de México", México, 1977 (borrador para discusión).

<sup>9</sup> La expresión se utiliza para diferenciar estos efectos de los que se relacionan con el desarrollo económico de México a más largo plazo. Se prevé que las repercusiones "directas y/o inmediatas" se presentarán durante los dos últimos años de esta década y en los primeros de la siguiente.

<sup>10</sup> Véase en este mismo número de *Foro*, el artículo de E. Turrent, que trata el tema con más amplitud.

<sup>11</sup> Estimaciones de organismos internacionales prevén que la deuda pública externa llegará en 1979 a los 26 500 millones de dólares y que después irá reduciéndose a 23 700 en 1980, 20 800 en 1981 y a 18 600 en 1982.

ver un posible saneamiento de las finanzas públicas y una cierta liberación de las restricciones tradicionales en materia de divisas. (Cf. cuadro 2).

c) Por último, el auge petrolero repercutirá positivamente en la actividad industrial privada a través de los precios subsidiados de los productos de PEMEX.

En síntesis, puede afirmarse que gracias a los recursos en hidrocarburos de México y a partir de su plan petrolero, el gobierno actual podrá superar algunos de los problemas a los que se enfrenta la economía mexicana. En particular, contribuirá a la mejoría de la balanza comercial, a iniciar un proceso de reducción de la deuda externa y a recuperar el ritmo de crecimiento y el proceso de industrialización.

Con este panorama podríamos decir que la política petrolera del gobierno actual es todo un acierto; sin embargo, el análisis de las repercusiones del plan está inconcluso. Para completar la evaluación es necesario pensar en los efectos "indirectos" de la política en estudio, es decir estudiar las repercusiones en materia de desarrollo que la revitalización de la economía mexicana traerá consigo. La importancia de este aspecto se refuerza si tenemos en cuenta que las reservas de hidrocarburos tienen un límite y que el plan petrolero tiende a agotarlas con rapidez. Dicho de otra manera: si se está adoptando una estrategia que implique la vuelta a la industrialización y al crecimiento acelerados con base en la extracción acelerada de un recurso no renovable propiedad de la nación, es importante que, al evaluar esa estrategia, se investigue si la revitalización favorecerá a la mayoría de los mexicanos. Esta perspectiva es la que dominará en lo que resta del trabajo.

#### PETRÓLEO Y DESARROLLO

Con el fin de analizar las repercusiones en materia de desarrollo de la política actual de utilización de los recursos petroleros, se ha considerado pertinente enmarcar a la economía mexicana dentro de un contexto teórico. Por razones que se irán desprendiendo en el transcurso del ensayo se hará uso de una variante reciente de la teoría tradicional del desarrollo económico, a saber, la "industrialización instantánea".<sup>12</sup>

La teoría tradicional del desarrollo parte de la experiencia histórica de las economías hoy industrializadas. Estas naciones, a partir de un proceso de acumulación de capital y de desarrollo tecnológico, han logrado un con-

<sup>12</sup> Es claro que existe una gran variedad de teorías ortodoxas del desarrollo; sin embargo, para cumplir con el objeto de este artículo, es suficiente presentar las características comunes de este tipo de enfoque.

Cuadro 2

## PRODUCCIÓN DE CRUDO Y EXPORTACIONES

Año	(1) Producción total (miles b/d)	(2) Excedente para ex- portación (miles b/d)	(3) $\Delta\%$ anual	(4) $\Delta\%$ anual	(5) Exportación crudos (millones dólares)	(6) Exportación refinados y petroquímicos (millones dólares)	(7) Exportaciones totales (millones dólares)	(8) $\%$ (4)/(6)
1977	953	153	31	120	634.8	139.1	773.9	82.0
1978	1 246	336	22	69	1 430.4	395.7	1 826.1	78.3
1979	1 522	568	17	36	2 421.7	773.9	3 195.7	75.8
1980	1 781	770	14	25	3 291.3	352.2	3 693.5	89.1
1981	2 028	960	10	15	4 100.0	560.4	4 660.9	88.0
1982	2 242	1 105	18.8	53	4 717.4	595.7	5 373.0	88.8
1977-82	9 772	3 892	18.8	53	16 595.7	2 817.4	19 463.0	85.3

FUENTE: PEMEX, *op. cit.*, columnas (4), (5) y (6) transformando cifras PEMEX, en pesos, a dólares (a una tasa de 23 pesos por dólar).

inuo crecimiento cuyos frutos han contribuido a la mejoría en las condiciones de vida de la mayor parte de su población. Aunque esos frutos se han repartido en forma desigual, casi la totalidad de la población ha tenido la oportunidad de encontrar empleo, de recibir algún grado de educación o entrenamiento, de lograr niveles aceptables de nutrición, etc., etc. Cabe agregar que una característica de este proceso es que ha aumentado considerablemente la participación de la actividad industrial dentro de la actividad económica.

Esta concepción de la dinámica económica de largo plazo ha servido para el estudio de los problemas económicos del llamado "Tercer mundo"; los estudiosos que la adoptan dicen que una economía subdesarrollada de tipo capitalista que crece con cierta rapidez y se industrializa, logrará el *status* de país industrial, con características similares a los países hoy desarrollados.<sup>13</sup> O sea que un país subdesarrollado capitalista que crece continuamente y en forma rápida y se industrializa logrará que su población reciba los frutos de este proceso.<sup>14</sup>

Según esta corriente, las condiciones para que un país pobre se desarrolle son las mismas que permitieron el crecimiento de un país industrializado. En especial, un país tercermundista se desarrollará si logra un continuo proceso de acumulación de capital.<sup>15</sup> Dicho de otra manera, los ortodoxos dicen que, en términos amplios, el mayor freno a la industrialización y, por lo tanto, el desarrollo de estos países es su incapacidad para crear capital.<sup>16</sup>

El concepto de la industrialización instantánea está relacionado con la interpretación anterior y surge de la condición actual de algunos países subdesarrollados; si la mayor restricción al desarrollo es la escasez de capital, es muy probable que las economías que logren liberarse de ella se desarrollen. Éste es el caso de algunos países petroleros. Al respecto Joseph Hodara dice que:

La posibilidad de implantar un esquema de industrialización sumamente rápida

<sup>13</sup> G. Ranis y J. C. H. Fei, *Development of the Labor Surplus Economy*, Richard D. Irwin, Illinois, 1964; y W. W. Rostow *The Stages of Economic Growth*, Cambridge University Press, Cambridge, 1960.

<sup>14</sup> Es conveniente mencionar que aunque esta escuela admite la participación del Estado como una forma de apoyo al desarrollo, considera, al mismo tiempo, que el mercado es el mecanismo más eficiente de coordinación y promoción de la actividad económica.

<sup>15</sup> Para los ortodoxos, el progreso tecnológico no es un problema, ya que —dicen— los países pobres pueden importar la tecnología y ahorrar así los recursos que tendría que usar para crearla.

<sup>16</sup> Insisten en que la "tradicionalidad", característica de los habitantes de estos países, es una de las razones básicas de su subdesarrollo.

—rayando en lo “instantáneo”— en ciertos países exportadores de petróleo fascina por varios motivos. La bibliografía económica y sociológica ha expuesto profusamente los obstáculos externos a la industrialización, que suelen tomar la forma de desequilibrios severos en la balanza de pagos, pertinaz deterioro de las relaciones de intercambio y efectos colaterales en las finanzas públicas. Todo esto se traduciría en el estrechamiento del margen de latitud del Estado y en la perpetuación de rigideces estructurales internas.

De aquí que la firme remoción de estas limitaciones tendría incidencias ampliamente favorables en el nivel y el ritmo de industrialización, por tres vías principales: el financiamiento holgado del proceso, la superación rápida de atascamientos institucionales seculares y la caída sustancial de los costos sociales que históricamente han sido inherentes a la industrialización. Dicho de otra manera, la considerable afluencia de divisas causada por las ventas del petróleo a valores sin precedente permitiría a países exportadores dotados de ciertos factores y experiencia institucional —que no los han sustraído, sin embargo, del subdesarrollo— obtener una diversificación sostenida de sus economías, de suerte que los impulsos dinámicos empiecen a derivarse de actividades y eslabonamientos intersectoriales “no petroleros”.<sup>17</sup>

Hodara elige como candidatos a experimentar este proceso a Irán y Venezuela, pero señala algunas características de estas economías que pueden limitar la factibilidad de la industrialización instantánea y menciona, entre otras, “las restricciones coyunturales que se traducen en movimientos bruscos en precios, importaciones espúreas y caída de ingresos petroleros; los factores de fondo como el desempleo, la insatisfacción social; y el ascenso desmedido de una tecnoburocracia estatal; y las incógnitas que gravitan en el mercado petrolero...”<sup>18</sup> La posibilidad de que tanto Irán como Venezuela logren industrializarse y, por tanto, desarrollarse, es indeterminada. Aquí estudiaremos esta posibilidad tomando como ejemplo el caso de México.

Puede afirmarse que nuestro país cuenta con una estructura económica y experiencia institucional similares (quizá superiores) a los países seleccionados por Hodara. Además, sus recursos en hidrocarburos, la política petrolera del gobierno actual y, en general, el tipo de “modelo de desarrollo” adoptado lo ubican, igual que a Venezuela e Irán, como candidato a experimentar un acelerado proceso de industrialización dentro del contexto ortodoxo (véanse los cuadros 3 y 4). Según la concepción tradicional —que implícitamente utiliza Hodara—, esta dinámica conduce a la superación de los problemas del subdesarrollo.

Debido a que el interés es el de estudiar las repercusiones de la política petrolera en materia de desarrollo, en este trabajo se ignoran las “restricciones coyunturales” y se supone certidumbre en las ventas futuras de hidro-

<sup>17</sup> Joseph Hodara, *op. cit.*, pp. 127-128.

<sup>18</sup> *Ibid.*, pp. 143-144.

carburos al exterior, es decir, adoptamos una posición optimista respecto a estos problemas; el estudio se circunscribe a las características de la estructura económica de México y a las posibilidades que el auge previsto tendrá en materia de desarrollo económico.<sup>19</sup>

Cuadro 3

## PRODUCTO INTERNO BRUTO Y PER CÁPITA, IRÁN, MÉXICO Y VENEZUELA

	PIB (millones de dólares)			Producto per cápita (dólares)		
	1960	1970	1974	1960	1970	1974
Irán	4 387	11 671	45 863	204	407	1 427
México	12 040	33 496	65 032	331	661	1 119
Venezuela	7 663	11 432	29 811	1 043	1 099	2 563

FUENTE: United Nations, *Statistical Year Book*, 28a. ed., Nueva York, 1977, p. 687.

Cuadro 4

PRODUCCIÓN DE CRUDO  
(Miles de barriles diarios)

	1974	1975	1976	1977	1982	1990
Irán	6.0	5.4	5.9	5.6	2.0	de 4.8 a 7.2
Venezuela	3.0	2.3	2.3	2.3	2.0	de 1.7 a 2.5
México	0.6	0.7	0.9	1.0	2.5	de 3.5 a 5.0

FUENTES: Información sobre producción años 1974 a 1977, *Petroleum Economist*, Vol. 45, núm. 1, p. 35. Proyecciones: para 1982 con base en declaraciones de Jorge Días Serrano, Director de PEMEX y para 1990, *Unomásuno*, 6 de diciembre de 1977, basado es un estudio entregado al Gobierno y Congreso de Estados Unidos.

La economía mexicana experimentó un continuo proceso de crecimiento y, en particular, de industrialización desde los años 40 hasta mediados de este decenio; sin embargo, esta dinámica empezó a enfrentarse a una serie de obstáculos que hicieron crisis en los últimos años. Reflejo de estos problemas fueron la disminución de la tasa de crecimiento del PIB y la crisis financiera (traducida en crecientes déficits presupuestales y comerciales y en la

<sup>19</sup> En este trabajo el término "desarrollo económico" se entiende como proceso de crecimiento que contribuye a la constante y creciente mejoría de toda la población.

ampliación del endeudamiento externo) que condujo a la devaluación de peso frente al dólar.<sup>20</sup>

El “modelo de desarrollo” adoptado por los regímenes revolucionarios de periodo que va de 1940 a 1970 se enmarca dentro de la concepción ortodoxa del desarrollo, a pesar de la importante participación del Estado en la actividad económica.

En los países que, como México, han experimentado un proceso de industrialización “más que tardía”, el Estado<sup>21</sup> ha sido un agente activo en la dinámica económica. Tal característica constituye, en principio, una diferencia respecto a las economías capitalistas avanzadas; con esta base podría argumentarse que no es válido identificar este tipo de opción con el modelo ortodoxo de desarrollo. Sin embargo, y en el caso de México en particular, el Estado actuó durante el periodo que estamos estudiando como un apoyo al crecimiento y a la industrialización fundamentados en la actividad empresarial privada (nacional e internacional) de tipo capitalista.<sup>22</sup>

Más aún, un proceso acelerado y sostenido de industrialización del tipo señalado fue, para el Estado mexicano, la condición necesaria y suficiente para el logro del desarrollo. Esto se refleja, por un lado, en la insistencia de los funcionarios en presentar la actividad del Estado como un medio para

<sup>20</sup> En la sección anterior se dijo que el plan de utilización del petróleo es un factor importante en la reactivación de la economía, sobre todo en la recuperación del crecimiento y en el saneamiento de las finanzas públicas. Con el fin de reflexionar sobre las consecuencias de esta recuperación en el desarrollo futuro de México es necesario caracterizar el modelo de desarrollo adoptado en el periodo que va de 1940 a 1970 y presentar sus resultados. Con esta base se señalarán algunos rasgos del gobierno de Luis Echeverría y se presentarán las características de la situación a la que se enfrentó la nueva administración. Finalmente, y por medio de las acciones adoptadas por el gobierno de López Portillo (entre ellas la política petrolera), se intentará caracterizar al modelo de desarrollo adoptado en la actualidad. Con estos elementos podremos ver las similitudes y diferencias de este modelo con el del periodo de crecimiento sostenido (1940-70) y ubicar la política petrolera en este contexto. Por medio de este procedimiento se verá si existen indicadores que conduzcan a pensar que la recuperación económica y el uso de los recursos petroleros de México se traducirán en una mejoría para la mayor parte de la población. Aunque se acepta que las variables sociopolíticas son de suma importancia, se piensa que el énfasis en las económicas es suficiente para los fines de este artículo.

<sup>21</sup> Se usa el término en su sentido más amplio.

<sup>22</sup> Véase Raymond Vernon, *The Dilemma of Mexico's Development*, Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1963; R. Hansen, *op. cit.*; Rolando Cordera, “Estado y desarrollo en el capitalismo tardío y subordinado, síntesis de un caso pionero: México, 1920-1970”, *Investigación Económica*, núm. 123, México, octubre, 1972. El término “empresario privado” se utilizará en contraposición a la actividad privada “no capitalista”, como la producción artesanal, los servicios de los “marginados” y la producción campesina.

grar la mejoría de la totalidad de la población y, por el otro, en las características de su participación en la actividad económica.

Por lo que respecta al segundo punto, el Estado mexicano, por medio de la inversión en obras de infraestructura (comunicaciones, transportes, obras de riego, etc.), de su intervención directa en la producción de insumos industriales a precios subsidiados (siderurgia, petróleo, energía eléctrica, etc.), de su política económica (en los renglones comerciales y fiscales principalmente) y social, fue uno de los pilares en los que se sustentó el proceso de crecimiento e industrialización dirigido por los empresarios privados.<sup>23</sup>

Cabe anotar que otro elemento que contribuyó a la dinámica empresarial privada (y por tanto al crecimiento y a la industrialización) fue la estabilidad política lograda por medio de la capacidad de control del Estado mexicano sobre las masas.

En síntesis, el modelo adoptado por México durante el periodo de crecimiento e industrialización sostenidos (1940-1970) cabe dentro de la concepción ortodoxa del desarrollo. El papel del Estado fue el de apoyar la actividad privada de tipo capitalista con el objeto de lograr un proceso de industrialización acelerado y sostenido.

La economía mexicana cumplió con éxito el objetivo señalado y, en particular, experimentó un rápido proceso de sustitución de importaciones.<sup>24</sup> Cabe preguntarse ahora si el modelo adoptado condujo también a mejorar las condiciones de vida de la mayoría de la población.

Una de las características de la dinámica económica de México fue el fenómeno de la polarización o de las desigualdades crecientes, reflejado, por ejemplo, en los llamados desequilibrios sectoriales, intersectoriales y regionales, en la ampliación de la brecha que separa a los grupos de ingresos medios y altos del de los de ingresos bajos<sup>25</sup> y en los crecientes requisitos de mano de obra calificada frente a las grandes masas de desempleados y subempleados.<sup>26</sup>

<sup>23</sup> R. Vernon, *op. cit.*, p. 7, presenta un cuadro que refleja la preponderancia de la producción privada respecto a la estatal.

<sup>24</sup> De 1940 a 1970 el PIB creció a una tasa del 6% anual, en el último decenio llegó al 7.0%. La actividad industrial, de contribuir con un 28% al PIB en 1934 pasa al 35% en 1974. La producción manufacturera fue la que más rápido creció (a una tasa de 8.5% anual). Rosa O. Villa M., *Nacional Financiera: Banco de Fomento del Desarrollo Económico de México*, México, NAFINSA, 1976, pp. 148-149.

<sup>25</sup> Rolando Cordera, *art. cit.*, p. 466.

<sup>26</sup> En un trabajo elaborado por especialistas, asesores del gobierno de L. Echeverría se calculó, con base en el *Censo de Población de 1970*, que de 12 995 000 mexicanos en edad de trabajar, 5 805 400 estaban subocupados, es decir, el 44.8% de la PEA declaró recibir un ingreso inferior al menor de los salarios mínimos o ayudar a su familia sin retribución. *El problema ocupacional en México, magnitud y recomendaciones*, México, 1974, pp. 25 y 35 (versión preliminar para discusión).

El proceso de crecimiento e industrialización experimentado por México no resolvió estos problemas; por el contrario, los agudizó. Después de un largo periodo de aumentos constantes en el producto *per capita*, todavía subsiste la miseria, la promiscuidad, el subempleo, la desnutrición y la carencia de servicios de salubridad que afectan a un altísimo porcentaje de mexicanos, frente a la creciente opulencia de grupos minoritarios con acceso a los bienes y servicios más sofisticados a nivel internacional. En síntesis, los resultados de la dinámica económica experimentada contrastan con lo que comúnmente se entiende por desarrollo. La mayoría de los estudiosos de la economía mexicana —independientemente de su marco conceptual— coinciden en señalar este fenómeno.<sup>27</sup> Algunos, sin embargo, dicen (apoyado en la tesis ortodoxa) que ésta es una condición previa, necesaria para el logro de un proceso de industrialización sostenido que tarde o temprano conducirá a mejorar las condiciones de vida de la totalidad de la población (En lo que sigue se intentará investigar si existen elementos que indiquen que el modelo de desarrollo adoptado podrá superar los problemas típicos de una economía subdesarrollada.)

La ocupación es un indicador clave para el análisis de la validez de la tesis tradicional; un sistema económico que establezca las condiciones necesarias para emplear a la mayor parte de su población con remuneraciones suficientemente altas como para que el trabajador y su familia tengan una alimentación que cubra los requisitos nutricionales mínimos y que les ofrezca la posibilidad de tener un mínimo de servicios de salud, de salubridad y educación,<sup>28</sup> y que logre aprovechar su potencial productivo estará cumpliendo con un requisito elemental para calificarla de exitosa y eficiente.

La economía mexicana, después de 30 años de crecimiento e industrialización sostenidos no ha conseguido emplear “adecuadamente” a un alto porcentaje de su población en edad de trabajar,<sup>29</sup> no ha conseguido que la mayor parte de sus habitantes tengan una dieta adecuada, ni ha sido capaz de ofrecerles educación y salubridad. El modelo de desarrollo adoptado, con su énfasis en la industrialización indiscriminada y en el apoyo a sólo una pequeña porción de los productores agropecuarios explica los altos niveles de desempleo y subempleo crónicos.

Desde la colonia hasta los inicios del siglo xx, México dependió de las

<sup>27</sup> Véase David Ibarra, “Mercados, Desarrollo y Política Económica, perspectivas de la economía de México” en D. Ibarra, *et al.*, *El Perfil de México en 1980*, México, Siglo XXI, 1971; R. Vernon, *op. cit.*, R. Hansen, *op. cit.*, R. Cordera, *art. cit.*; H. Guillén, “Obstáculos al modelo de acumulación de capital en México”, *Críticas de la Economía Política*, 1977, núm. 3; R. O. Villa, *op. cit.*

<sup>28</sup> Ya sea por medio de servicios de seguridad social proporcionados por el Estado o a través de salarios adecuados.

<sup>29</sup> Cf. *supra*, nota 26 y D. Ibarra, *op. cit.*, p. 131.

manufacturas producidas en el exterior; la política de apoyo a la industrialización de los "gobiernos revolucionarios" y las condiciones internacionales favorables (crisis del año 29, segunda guerra mundial y guerra de Corea) impulsaron un proceso de sustitución de importaciones. Éste se inició con la producción de manufacturas de consumo no duradero y prosiguió con la de bienes de consumo duradero y de algunos productos intermedios y maquinaria.<sup>30</sup>

La industrialización acelerada no condujo a una mayor independencia; el tipo de bienes sustituidos tenían características similares a las de los países más avanzados y no se contaba con maquinaria y tecnología para su producción, por lo que se requería de su importación, de la asociación de empresarios nacionales con el capital transnacional, de la compra de patentes y marcas o de la instalación de empresas extranjeras.

Una de las características de capital físico importado o utilizado por las empresas extranjeras instaladas en el país es que lleva incorporada una tecnología apropiada a la "dotación de recursos" de las economías capitalistas industrializadas. La relativa escasez de mano de obra en estos países ha imprimido a la maquinaria la calidad de "ahorradora de trabajo",<sup>31</sup> lo que contrasta con la estructura de la economía mexicana y, en particular, con la abundancia de trabajo<sup>32</sup> que implica una baja capacidad de absorberlo.

Así pues, el proceso se reforzó por la estructura del mercado mexicano. Sólo una porción de la población recibió los frutos del crecimiento sostenido y se agrandó la brecha que separa los grupos de bajos ingresos de los de ingresos medios y altos. Los beneficiarios del crecimiento contaron con ingresos crecientes que conformaron un mercado para bienes de consumo durables cada vez más sofisticados y propios de un país desarrollado.

A continuación, y con base en un estudio de Salvador Cordero,<sup>33</sup> se verá con claridad que el tipo de industrialización adoptada, además de ser incapaz de ofrecer empleo a la población subempleada, provocó el aumento del control de la industria por parte de las empresas extranjeras y configuró una estructura industrial altamente concentrada.

<sup>30</sup> "... el subsector de más rápido crecimiento dentro del producto industrial fue el de bienes de consumo duradero y de capital, con una tasa anual de 11.8% durante el periodo 1950-1969. Le seguía el subsector de bienes intermedios, con una tasa anual de 9.9%, y, por último, el de bienes de consumo no duradero, con una tasa de 5.8%" (R. O. Villa, *op. cit.*, p. 149).

<sup>31</sup> Se dijo arriba que los teóricos ortodoxos del desarrollo opinan, sin embargo, que la importación de tecnología tiene una ventaja; un país "en desarrollo" que la compra, se ahorra los gastos que se hicieron en su creación y desarrollo.

<sup>32</sup> Provocada por las altas tasas de crecimiento demográfico y la incapacidad del sector agrícola de ocuparla a niveles remunerativos.

<sup>33</sup> *Concentración industrial y poder económico en México*, El Colegio de México, 1977 (*Cuadernos del CES*, 18).

En cuanto a la concentración y a la ocupación industrial, el artículo citado presenta la siguiente información: en 1965, de un total de 134 94 establecimientos industriales, el 0.82% (1 117) controlaba el 66.34% del capital invertido, producía el 64.28% de la producción bruta total y sólo empleaba al 34.1% del personal ocupado. De las 10 empresas industriales más grandes, 50% eran de capital extranjero, 30% de capital nacional privado y 20% estatales; de las 100 más grandes la proporción fue de 47% 40% y 13% respectivamente y de las 300 empresas más grandes, que controlaban el 44.7% de la producción industrial, el 34.7% eran extranjeras, el 55.6% nacionales y el 9.7% estatales.

Las empresas extranjeras tenían intereses en los sectores más dinámicos y sofisticados de la industria de transformación, mientras que la mayor parte de las empresas nacionales privadas, también altamente concentradas, se dedicaban a la producción de bienes de consumo que no necesitan tecnología muy sofisticada.

Por último, cabe mencionar que el proceso de extranjerización de la industria mexicana aumentó a partir de 1940 y tuvo dos fases: la primera (1940-60) se caracterizó por la instalación de plantas extranjeras y la segunda (1960-70) por la adquisición de industrias ya establecidas.<sup>34</sup> Estos elementos configuraron una estructura industrial caracterizada por su incapacidad para absorber a la población subempleada o desocupada, por el alto grado de concentración y sofisticación de sus productos, por la producción de bienes para una minoría y por su dependencia del mundo desarrollado.

La industrialización condujo además a una creciente necesidad de divisas; la sustitución de importaciones, la actividad industrial transnacional y la dependencia tecnológica requirieron cantidades crecientes de moneda extranjera para afrontar los requisitos de maquinaria, para la remisión de utilidades y para efectuar los pagos por el uso de patentes y la asistencia tecnológica.<sup>35</sup> Esto, más los pagos por concepto de intereses de la creciente deuda pública externa, fueron los principales elementos que hicieron crecer el déficit de la cuenta corriente.<sup>36</sup> El desequilibrio se cubrió a través de inversiones directas y de préstamos del exterior.

Una característica adicional del proceso de crecimiento (relacionada con

<sup>34</sup> En este proceso la inversión estadounidense fue la más importante; de constituir un 63.7% de la inversión extranjera total en 1950 pasó al 74.4% en 1968. Entre 1958 y 1967 el 54% de los establecimientos de filiales extranjeras se realizó por la compra de empresas ya existentes. C. Gribomont y M. Rimez, "La política económica de Luis Echeverría (1970-1976): Un primer ensayo de interpretación", *El Trimestre Económico*, 1977, núm. 176, p. 823.

<sup>35</sup> R. Cordera (art. cit., p. 472), afirma que estos desembolsos superan a la inversión extranjera directa.

<sup>36</sup> Cf. D. Ibarra, *op. cit.*, cuadro 19, p. 135.

os problemas que hemos mencionado) fue el creciente deterioro de las finanzas públicas. El Estado, en su afán de apoyar la industrialización, adoptó una política impositiva y de precios de los productos y servicios de sus empresas muy favorable para el sector capitalista privado. Esta actitud contrastó con las crecientes necesidades de gasto público y condujo a aumentar sus déficits. Una de las salidas al desequilibrio de las finanzas públicas fue el endeudamiento con el exterior: la deuda pública externa pasó de 813.4 millones de dólares en 1960 a 2 500.0 en 1970.<sup>37</sup>

La necesidad de cubrir los déficits por medio del endeudamiento externo derivó en una creciente dependencia financiera del Estado mexicano respecto al exterior. David Ibarra resume la situación externa de México en 1970 de la siguiente manera:

El mercado de divisas, en definitiva, presenta desequilibrios relativamente considerables para cuya eliminación no parecen existir programas de largo plazo. Del lado de las exportaciones, el único rubro importante de alto dinamismo es el turismo, pero resulta insuficiente por sí solo para atender las exigencias de crecimiento de los bienes importados; del lado del crédito externo, la eficiencia que tuvo como mecanismo de ajuste se ha ido perdiendo al crecer los servicios de la deuda más de prisa que los ingresos en cuenta corriente.<sup>38</sup>

Los rasgos anotados no son novedosos; es difícil encontrar estudios que no señalen en su diagnóstico de la economía mexicana de 1970 el problema del subempleo y desempleo, el ensanchamiento de la brecha en la distribución del ingreso, los crecientes déficits del Estado y en la balanza comercial y los problemas típicos para llevar a cabo un proceso avanzado de sustitución de importaciones. Así pues, a fines de los años sesenta era común insistir en las dificultades a las que se enfrentaba la economía mexicana, en la necesidad de tomar medidas para resolverlas y en los conflictos sociales que esta situación podría traer consigo. La administración de Luis Echeverría los tomó en consideración y México pasó del "desarrollo estabilizador" al "desarrollo compartido". El presidente en turno, en su primer mensaje a la nación (diciembre de 1970) dijo: "Si para cumplir los mandatos de la Constitución es preciso modificar la estrategia de nuestro desarrollo, procederemos resueltamente . . ." <sup>39</sup>

El nuevo régimen se propuso el crecimiento e industrialización con redistribución del ingreso, eliminar los problemas del empleo, reducir la dependencia respecto al mundo capitalista industrializado, aumentar las exportaciones, revitalizar al sector agrícola y sanear las finanzas. Para lograr tales

<sup>37</sup> D. Ibarra, *op. cit.*, p. 136.

<sup>38</sup> *Ibid.*, p. 137.

<sup>39</sup> Eduardo González, "La política económica de LEA, 1970-76: itinerario de un proyecto inviable", *Investigación Económica*, 1977, núm. 3, p. 25.

objetivos llevó a cabo una serie de reformas y formuló un programa de enormes inversiones.

Los resultados del periodo contrastan con las intenciones; el PIB creció a una tasa anual inferior a la del decenio anterior y los grupos de ingreso más bajos no mejoraron;<sup>40</sup> el subempleo y la crisis agrícola continuaron, los déficits en la balanza comercial se acentuaron, la dependencia no disminuyó y las finanzas se deterioraron. Es más, estos problemas crecieron en los últimos años, periodo en que la crisis que ya era patente en los últimos años de la década previa se agudizó al grado de convertirse en la más profunda desde la segunda guerra mundial. El PIB creció, en 1976, sólo en un 2%, por lo que el producto *per capita* disminuyó; el producto agrícola por habitante decreció en un 5.2%; se estima que en ese año más del 40% de la población estaba subempleada y desempleada. Por lo que respecta a la balanza comercial, el déficit aumentó considerablemente (de 891 millones de dólares pasó a 3 722 en 1975 y a 2 732 en 1976);<sup>41</sup> el déficit del sector público pasó de 9 469 millones de pesos en 1970 a 101 300 en 1976 y el financiamiento externo al gobierno creció del 27% al 67% en el mismo periodo; por último, la deuda externa neta del sector público, de un nivel de 4 262 millones de dólares en 1970 pasó a 19 600.2 en 1976 y la inversión extranjera directa aumentó en un 50%.<sup>42</sup> Esta situación, más la creciente inflación hicieron inevitable la devaluación del peso y la petición de créditos extraordinarios al Fondo Monetario Internacional con las consecuencias que son ampliamente conocidas. Para los fines de este trabajo no es necesario analizar las causas que originaron la crisis económica que se agudizó en los últimos años del gobierno de Luis Echeverría, labor que, además de compleja, sería tema de otro ensayo.<sup>43</sup> Baste señalar aquí que los funcionarios del sexenio 1970-76 reconocieron los resultados negativos del modelo adoptado en el periodo de 1940 a 1970, independientemente de que se interpreten sus intentos de modificarlo como exclusivamente retóricos. Es importante, además, subrayar

<sup>40</sup> En el periodo que va de 1960 a 1970 el PIB creció a una tasa del 7% mientras que la del sexenio pasado fue del 5.1% (véase G. Gribomont y M. Rimez, *op. cit.*, pp. 785 y 793-95).

<sup>41</sup> Mario Ojeda, "México ante los Estados Unidos en la coyuntura actual", *Foro Internacional*, 1977, núm. 69, p. 51. Un elemento importante que profundizó los déficits en cuenta corriente fue la recesión a nivel internacional.

<sup>42</sup> Datos obtenidos por C. Gribomont y M. Rimez, *op. cit.*, del Banco de México, S. A. y de *Comercio Exterior*; véase también *Proceso*, México, D. F., 20 de junio de 1977.

<sup>43</sup> Véanse los análisis de C. W. Reynolds, "Por qué el 'desarrollo estabilizador' de México fue en realidad desestabilizador", *El Trimestre Económico*, México, 1977, núm. 176; G. Gribomont y M. Rimez, *op. cit.*, Eduardo González, *op. cit.* y R. Cordero, "Los límites del reformismo: la crisis del capitalismo en México", *Cuadernos Políticos*, núm. 2, octubre-diciembre, 1974.

que las reformas adoptadas no resolvieron los problemas que trataban de solucionar.

Se puede afirmar —a través de lo que hemos dicho hasta ahora— que la situación actual (y la de un futuro próximo) es distinta en dos aspectos: los descubrimientos de hidrocarburos y el plan petrolero muy posiblemente conducirán al saneamiento de las finanzas públicas y a un nuevo periodo de crecimiento e industrialización acelerados.

En las páginas que siguen estudiaremos, con base en las principales acciones del nuevo gobierno en sus primeros 14 meses en el poder, el tipo de proyecto económico que propone. Con estos elementos, más la caracterización del modelo de desarrollo adoptado desde los años 40 y sus resultados, se podrán hacer algunas predicciones y presentaremos un intento de interpretación de las raíces de la política petrolera adoptada.

El régimen actual recibió una economía en crisis; el estado se encontraba además muy debilitado frente al capital nacional e internacional (en especial frente al estadounidense).<sup>44</sup> La solución adoptada por el nuevo gobierno, llamada “alianza para la producción”, ha tenido como principio básico la unificación de esfuerzos de los sectores de más peso de la sociedad con el fin de recuperar el crecimiento y la industrialización.<sup>45</sup> Otro aspecto del “nuevo estilo” ha sido el olvido de los principios y proyectos del régimen que le precedió. La “alianza para la producción” se ha traducido básicamente en la creación de alicientes para dinamizar la actividad del sector capitalista privado. Las medidas adoptadas hasta la fecha han sido, entre otras, el control de la inflación (por medio de aumentos reducidos en los salarios, de la reducción del gasto público y del financiamiento de gran parte de la inversión pública por medio del crédito externo), la liberación de las políticas de precios y comercial y la invitación a los inversionistas extranjeros. (Las declaraciones de los empresarios aparecidas en los diarios muestran que estas medidas han sido recibidas con beneplácito por los grupos industriales más poderosos).

<sup>44</sup> Véanse, por ejemplo, el artículo citado de M. Ojeda, y el de R. Green, “La deuda pública externa de México, 1965-1976”, *Comercio Exterior*, 1977, núm. 11.

<sup>45</sup> L. Guzmán de Alba, presidente de la CONCAMIN, afirmó en el IV Seminario sobre Desarrollo Industrial, que la alianza para la producción “. . . definida en sentido amplio, tiene por objeto crear empleo y producir más, y más eficientemente, a fin de que cada día un mayor número de mexicanos pueda mejorar su nivel de vida, y participar de los beneficios del desarrollo”. Agregó que “contemplada desde sus principios, la alianza para la producción supone una mística que debe traducirse en hechos concretos pero, sobre todo, la convicción de todos cuantos en ellos colaboran, de que si queremos aliarnos para producir, debemos aliarnos para planear: la planeación conjunta implica conocer el todo, sin perder de vista las partes” (*Unomás-uno*, México, D. F., 15 de enero de 1978).

Un aspecto de suma importancia, relacionado con el intento de sanear las finanzas públicas y de recuperar el crecimiento, es la política petrolera hemos dicho ya que a través de las exportaciones crecientes de gas y crudo y de la sustitución de importaciones de derivados del petróleo se podrá reducir el déficit comercial y aminorar la deuda y, por medio de subsidios en los productos de PEMEX, alentar la producción industrial.

Todos estos datos indican que se está retomando la vieja concepción de desarrollo; las medidas adoptadas tienden a reforzar las bases que fundamentaron el proceso de industrialización iniciado en los años cuarenta. Dentro de este contexto, la política de utilización de los recursos petroleros adquieren el carácter de pilar de esta revitalización. ¿Será posible que, con la liberación de las "restricciones externas", con el saneamiento de las finanzas y con el nuevo dinamismo que se quiere imprimir a la economía —dentro de las bases configuradas en los últimos 40 años— se logre, ahora sí, que México se desarrolle? Para algunos funcionarios públicos, para los empresarios y hasta para ciertos economistas la respuesta es afirmativa. A continuación, y con base en la caracterización de la estructura económica de México elaborada en este artículo, se estudiará si existen razones que apoyen esta predicción.

En las páginas anteriores se han aportado elementos que apoyan la hipótesis de que el modelo de desarrollo adoptado ha conducido a acentuar el fenómeno de la concentración y de las desigualdades y que esto se ha reflejado en la incapacidad del sistema para absorber, a niveles remunerativos, un enorme porcentaje de la población en edad de trabajar. La política económica de los primeros 14 meses del gobierno actual conduce a pensar que no hay hasta ahora intentos de modificar el antiguo modelo. Más aún, su plan de recuperación se fundamenta en la creación de condiciones propias para alentar la actividad privada, actitud que aproxima a México a los postulados de la concepción más ortodoxa del desarrollo.

En el caso de la industria, el proceso de liberación de precios y del comercio, la continuación de la política de las empresas del estado de vender sus productos a precios subsidiados, la promoción de las exportaciones manufactureras y de la producción de maquinaria y la invitación a la inversión extranjera directa alentarán la concentración. Las grandes empresas privadas, por su carácter oligopólico y por su dinamismo serán las que más posibilidades tengan de incrementar los precios de sus productos, su producción y exportaciones; son las que pueden producir bienes de capital y las que pueden instalarse en México o comprar industrias nacionales y las que tienen acceso a las técnicas más modernas.

Puesto que estas empresas ahorran mano de obra, no es de esperar que absorban cantidades considerables de subempleados, con el agravante de que

PROYECCIONES DE LA PEA Y DE SU ABSORCIÓN  
(Miles de personas)

	1977 <sup>a</sup>	1980	1990	2000
1) Población total	63 000.0			
2) PEA	16 750.0			
2.1) alternativa "alta" <sup>b</sup>	20 627.414	29 558.461	42 190.782	
2.2) alternativa "baja" <sup>c</sup>	18 734.221	26 916.590	38 472.923	
3) Población empleada <sup>d</sup>	9 685.0	10 765.0	17 885.0	25 885.0
4) Población desempleada y/o subempleada (2)-(3)	7 065.0			
4.1) (2.1)-(3)	9 862.414	11 673.461	16 305.782	
4.2) (2.2)-(3)	7 969.221	9 031.590	12 587.923	
5) Participación de la población subempleada y/o desempleada en la PEA	42.2%			
5.1) (4.1)/3	42.5	39.5	38.6	
5.2) (4.2)/3	47.8	33.6	32.7	

<sup>a</sup> E. Verdugo, IV Seminario de Desarrollo Industrial, *Unomásuno*, 15-II-78.

<sup>b</sup> Proyección más elevada obtenida por Alejandro Hazas, *Métodos de simulación para el cálculo de proyecciones de población total y PEA*; CENIET, (1977), pp. 75-77.

<sup>c</sup> *Proyección más baja*, *op. cit.*, pp. 81-83.

<sup>d</sup> Suponiendo que de 1977 a 1982 se crearán 360 000 empleos anuales (previsión del Centro de Estudios Económicos del Sector Privado, *Proceso*, No. 3, 20/XI/76, p. 7), y que de 1982 al año 2000 se crearán 800 000 empleos anuales, (E. Verdugo).

estas empresas demandan trabajo calificado y “la subocupación se acentúa en aquellas personas con poca educación y escasos niveles de calificación”.<sup>46</sup>

En cuanto a la capacidad del Estado para absorber la población subempleada, el panorama, hasta el momento, tampoco es muy halagador. En primer lugar, no existe un plan de empleo; es posible que la falta se deba a la prioridad que el gobierno ha dado a la recuperación industrial<sup>47</sup> y la esperanza de que ésta repercuta en una acelerada absorción de mano de obra, pero se ha visto que esta expectativa no tiene fundamentos sólidos.

Respecto a la actividad productiva del Estado, la austeridad presupuestal característica de los dos primeros años del régimen indica que no hay posibilidades de que se inicie un proceso de absorción de mano de obra considerable en este renglón. En relación al auge petrolero, es de esperar que los ingresos de PEMEX no repercutan considerablemente en la creación de empleos. Respecto a los ingresos por la exportación de petróleo, es muy posible que a mediano plazo las divisas recibidas se utilicen en parte para el pago de la deuda pública externa. Esto se refuerza si se tiene en cuenta el aumento de los créditos por parte de la banca privada cuyos plazos son más cortos.<sup>48</sup> Además, los créditos del extranjero que se han otorgado a PEMEX en el pasado inmediato se utilizarán básicamente en la importación de maquinaria caracterizada por una alta relación capital/trabajo. Si a esto agregamos la tradición de PEMEX de vender sus productos subsidiados en el interior, los ingresos con los que la actual administración podría contar para llevar a cabo un programa propio de empleo se reducen en cierta proporción.

Los estudios sobre el empleo indican que el problema del subempleo es más agudo en las zonas rurales; sin embargo, la dinámica agrícola ha configurado una estructura productiva en este sector que tiende a expulsar en tasas crecientes a los trabajadores del campo a las zonas urbanas. La razón principal es que las unidades agrícolas más dinámicas —las del tipo capitalista— han cambiado los cultivos producidos hacia aquellos caracterizados por su baja utilización de trabajo, y se han ido mecanizando cada vez más.<sup>49</sup>

<sup>46</sup> *El problema ocupacional en México*, p. 5.

<sup>47</sup> Del presupuesto de egresos de 1978 el 51.1% del gasto en inversiones se canalizará a la industria y el 18.2% a la agricultura (*Expansión*, febrero de 1978, pp. 31-32). Respecto a la inversión privada es de esperarse, como es costumbre, que se concentre en los sectores secundario y terciario. Al respecto S. Trejo dice que “la baja capacidad para crear empleos ha estado ligada en gran medida a los instrumentos de política económica mediante los cuales se ha desarrollado el sector industrial y a la menor importancia concedida al desarrollo rural” (C. Borbella y F. Gómez Pombo, “Cifras y drama de la desocupación”, *Proceso*, México, 20/nov./76).

<sup>48</sup> R. Green, *art. cit.*, pp. 2384-85.

<sup>49</sup> Teresa Rendón, “Utilización de mano de obra en la agricultura mexicana, 1940-1973”, *Demografía y Economía* 10 (1976), pp. 352-385; y S. Reyes Osorio, *et al.*, *Estructura agraria y desarrollo agrícola en México*, México, 1974.

Esto se refleja en las cifras siguientes: de 1940 a 1950 la PEA en actividades agropecuarias creció a una tasa anual del 2.5% mientras que en los dos decenios siguientes creció a una tasa del 0.5% anual. Esta dinámica contrasta con la tasa de crecimiento de la PEA total que fue del 2.0% anual de 1950 a 1960 y del 2.4% de 1960 a 1972.<sup>50</sup> La crisis agropecuaria de los últimos años muy probablemente ha impulsado aún más la emigración del campo a la ciudad y a los Estados Unidos.

Con el fin de completar el panorama del problema del subempleo y desempleo y, por tanto, de estudiar las posibilidades de que la economía mexicana cumpla con uno de los requisitos mínimos para considerarla exitosa, se elaboró el cuadro 5.

El cuadro indica que, aun suponiendo niveles muy optimistas de absorción de mano de obra, la población sin empleo y/o subempleada aumentará en términos absolutos, y, en términos relativos, se reducirá a tasas muy lentas. Las previsiones son optimistas si consideramos que se supone que de 1977 a 1982 se crearán 360 mil empleos anuales y que a partir de 82 la cifra ascenderá a 800 mil, mientras que en el periodo de 1970 a 1976 se crearon alrededor de 300 mil nuevos empleos al año.<sup>51</sup>

Lo anterior se refuerza con las cifras siguientes: Teresa Rendón dice en su artículo que los requerimientos de mano de obra directa en la agricultura, del 3.2% de 1940 a 1950, bajan al 3% para 1950-1960 y al 1.4% para 1960-1970;<sup>52</sup> Reynolds calcula que la tasa de absorción de mano de obra en actividades no agrícolas (sin incluir servicios) pasa del 6.4% anual en el periodo de 1940 a 1950 al 4.8% en el decenio siguiente.<sup>53</sup> Un estudio elaborado por Nacional Financiera presenta las siguientes cifras: de 1965 a 1970 la tasa de crecimiento anual del empleo fue de 3%, de 1970 a 1974 fue del 1.6% anual; en todas las ramas consideradas la tasa de absorción disminuye, y en el sector agrícola es nula para el periodo de 1965 a 1970, y negativa (-1.2) para el quinquenio siguiente.<sup>54</sup> Esto indica la tendencia del sistema mexicano de crear cada vez menos fuentes de trabajo y viene a reforzar los argumentos presentados. En particular, el énfasis del gobierno en la industrialización y su apoyo a la actividad empresarial privada conducirá a una mayor concentración y mecanización, características que aumentarán la incapacidad de la economía mexicana para absorber la población en edad de trabajar. En el caso del apoyo de PEMEX a la actividad privada, Bruno Mascanzoni, director del Instituto Mexicano del Pe-

<sup>50</sup> Teresa Rendón, *art. cit.*, p. 363.

<sup>51</sup> *Proceso*, 20 de noviembre de 1976.

<sup>52</sup> T. Rendón, *art. cit.*, p. 363.

<sup>53</sup> C. Reynolds, *op. cit.*, p. 166.

<sup>54</sup> NAFINSA-ONUDI, *op. cit.*, p. 186.

tróleo, dijo que todos los productos de PEMEX se venden a la mitad del precio pagado internacionalmente y que el subsidio de esta empresa a los industriales se puede ejemplificar con la venta interna de combustible a 6 dólares, mientras que en el mercado internacional se vende al doble y sin industrializarse.<sup>55</sup> La diferencia entre los ingresos proyectados por ventas internas respecto a los ingresos por exportación (cuadro 1, cois. 1.1 y 1.2) reflejan que PEMEX continuará con esta tradición en los próximos años.

La adopción del viejo modelo de desarrollo, al revitalizar las bases del proceso de crecimiento e industrialización de los últimos 40 años, reforzará las tendencias que han mostrado ser incapaces de superar los problemas del subdesarrollo. Se seleccionó el problema del empleo como un elemento relevante en el apoyo de la hipótesis anterior. A continuación se señalarán elementos adicionales para completar el panorama.

La política de este gobierno tiende a reforzar los desequilibrios en la estructura económica de México; se señaló que son las grandes empresas las que pueden aprovechar al máximo, para su beneficio, las políticas liberales y el apoyo gubernamental a la recuperación industrial. Estas empresas han mostrado que son las más dinámicas y las que controlan la producción de bienes demandados por los beneficiarios del proceso de crecimiento. Lo anterior implica la reactivación apoyada por un grupo reducido de empresas para un grupo reducido de mexicanos y, por tanto, el aumento de su poder. Otro aspecto del tipo de recuperación adoptado es el incremento de las empresas transnacionales, lo que conducirá a una descapitalización; como hemos dicho, esta dinámica, unida a la dependencia tecnológica, trae consigo una necesidad creciente de divisas.<sup>56</sup>

Estas tendencias, junto a la creciente dependencia del Estado mexicano frente al capital financiero internacional, restringen las posibilidades de que en el futuro se adopten medidas en contra de los intereses del gran capital, es decir medidas que favorezcan a los grupos mayoritarios.

Dentro del marco elaborado a través de nuestro análisis puede ubicarse la política petrolera en su dimensión estructural. Hemos dicho que el plan para utilizar los recursos en hidrocarburos constituye uno de los pilares de la tan anhelada recuperación económica; hemos visto, además, que esta revitalización se hará dentro del marco de la vieja concepción del desarrollo y, por lo tanto, reforzará las tendencias que han venido a configurar la estructura económica del México actual.

<sup>55</sup> David Martín del Campo, *Unomásuno*, México, D. F., 1 de febrero de 1978.

<sup>56</sup> Respecto a la descapitalización de la economía provocada por la transnacionalización de la economía M. Ojeda (*art. cit.*, p. 52), dice que para el periodo de 1970 a 1976 el monto de la inversión extranjera directa fue de 1 636 millones de dólares, mientras que la remisión de utilidades ascendió a 3 536 millones de dólares. Esto significa una salida de 1 900 millones de dólares durante el sexenio anterior.

Respecto al primer punto, y desde una perspectiva de mediano plazo (de 3 a 4 años), es de preverse que los ingresos petroleros no repercutan en el bienestar de las mayorías, pues la prioridad es la de superar la crisis y sanear las finanzas. En los próximos años los ingresos en divisas por la exportación de crudo y gas tendrán que utilizarse para el pago de la deuda pública, para la importación de bienes necesarios para llevar a cabo la actividad productiva del Estado y, si continúa la crisis agrícola, para importar alimentos. Respecto a los ingresos de PEMEX por la venta de sus productos en el interior, se ha visto que no se prevén fuertes superávits.

En relación al largo plazo, aunque existen varias posibilidades, se verá que la revitalización del viejo modelo no es el camino para alcanzar el desarrollo. Puesto que la recuperación se sustentará en el apoyo a los renglones de la actividad privada más "eficientes" y fuertes (táctica que reforzará la concentración, la transnacionalización, la dependencia y el poder económico de los grupos que dominan la actividad económica), los grupos de ingresos medios y altos continuarán siendo los beneficiarios de la recuperación. Esto implica que los ingresos que se obtengan de las exportaciones de petróleo regresarán, posiblemente, al mundo capitalista desarrollado a través de remisión de utilidades, pago de patentes y marcas, por la asistencia tecnológica, importaciones y aumento de los gastos en turismo. En lo interno, es de esperarse que PEMEX continúe la tradición de vender a precios subsidiados y de sustentar su funcionamiento en la corrupción y el enriquecimiento de los líderes petroleros.

Si, a pesar de todo, la bonanza petrolera provoca la acumulación de grandes superávits controlados por el Estado y ayuda a su fortalecimiento, las alternativas (las dos primeras no son excluyentes) son las siguientes: que México se convierta en un exportador de capital, que el Estado incremente su participación en la actividad económica o que se comprometa en activar un programa que contribuya al verdadero bienestar social.

Con base en la experiencia de los países subdesarrollados exportadores de petróleo, puede afirmarse que la primera alternativa no tiene implicaciones directas en cuanto a las posibilidades de mejorar las condiciones de vida de la totalidad de los habitantes de México; la segunda, si la creciente participación del estado en la actividad económica se limita a continuar su tradición de apoyo a los empresarios "más eficientes", tampoco repercutirá en el bienestar de las mayorías. Es la última alternativa la única con posibilidades de contribuir a un verdadero desarrollo económico de México. El Estado, para llevar a cabo este proyecto, tendría que adoptar un programa de desarrollo tecnológico y educacional adecuado para el país, un programa de empleo a través de la creación de agroindustrias y apoyar el uso racional (para el bienestar de todos) de los recursos; en fin, el Estado

tendría que comprometerse en llevar a cabo un proyecto que tenga como objetivo directo la mejoría de los mexicanos y la independencia. Pero esto implica un cambio en el modelo de desarrollo, y la historia contemporánea de México nos muestra que los gobiernos revolucionarios han sido incapaces<sup>57</sup> de llevarlo a cabo o no han tenido interés en este tipo de proyectos. Las posibilidades de un cambio se restringen con la política actual que tiende a fortalecer a los grupos minoritarios más poderosos, cuyo interés exclusivo es su bienestar particular. Lo anterior, unido al hecho de que el plan petrolero tiende a agotar los recursos de hidrocarburos con rapidez, conduce a prever un futuro (para las mayorías) no prometedor.

<sup>57</sup> En muchos de los programas de apoyo al campesino, por ejemplo, la corrupción, el cacicazgo y su carácter improvisado y paternalista han conducido a fracasos rotundos. Cf. A. Warman, *Los campesinos, hijos predilectos del régimen*, México, 1975, caps. 1 y 2. Ejemplos más recientes son el programa de colonización de la cuenca del sureste (véase *Unomásuno*, 1 de febrero de 1978) y el plan del FONAFE en la Tarahumara (*ibid.*, 24 de febrero de 1978). Los casos de los centros petroleros de Poza Rica y Ciudad Madero, se caracterizan por los enormes contrastes y la ausencia de planes de bienestar social (*ibid.*, 5 de enero de 1978). Es de preverse entonces que lo mismo suceda en los nuevos "emporios" de Chiapas y Tabasco.